

**Максим ВАСІН** – експерт з правових питань Інституту релігійної свободи, магістр права



У той час, коли новообрані народні депутати України тільки-но приступили до повноцінної законодавчої роботи у стінах парламенту, доречно буде навести огляд законодавчих ініціатив Верховної Ради України четвертого скликання (2002 – 2006 рр.) у сфері свободи совісті, віросповідання та діяльності релігійних організацій. На нашу думку, такий огляд дозволить зробити висновки щодо уваги і ставлення парламентських фракцій і груп до питань релігії та необхідності забезпечення права на свободу совісті та віросповідання в Україні, а також у подальшому допоможе проаналізувати діяльність Верховної Ради нового скликання у цій сфері на предмет продовження чи зміни політики їх попередників.

## **1. Внесення змін до базового Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»**

Протягом роботи українського парламенту минулого скликання були спроби внести як окремі поправки, так і суттєві зміни до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» № 987-XII від 23.04.1991 р., який є основоположним у питаннях свободи віросповідання та діяльності релігійних організацій.

Найбільший суспільний резонанс викликали ініційовані тодішнім Державним комітетом у справах релігій на чолі з Бондаренком В.Д. проекти нової редакції Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» ( [проект № 1281](#) від 01.07.2002 р. та проект на заміну раніше поданого від 12.05.2003 р., автор – Кабінет Міністрів України). У релігійному середовищі не було повної підтримки зазначених змін, на що у першу чергу впливало непрозорість їх розробки і подання. Пропоновані зміни безпосередньо були пов'язані з діяльністю релігійних організацій, оскільки передбачали збільшення контрольних повноважень державного органу у справах релігій, що в свою чергу могло вплинути на рівень релігійної свободи в Україні. При цьому, законопроекти вирішували невелику кількість існуючих проблемних питань щодо діяльності релігійних організацій.

Слід зауважити, що ініціативи щодо збільшення повноважень або підвищення статусу державного органу у справах релігій майже завжди були пов'язані з намаганням підвищити роль державного чинника у державно-церковних і міжконфесійних відносинах, а також бажання окремих політиків використати довіру населення до релігійних організацій під час виборчих перегонів.

У цій ситуації лобісти цих законодавчих змін зіткнулися з небувалою до цього активністю віруючих громадян, які буквально «завалили» листами, телеграмами і факсами державні кабінети, виступаючи проти цих законодавчих ініціатив. Саме тому законопроекти № 1281 в останній і в попередній редакції не змогли отримати достатньої для ухвалення кількості голосів народних депутатів.

Окрім ініціатив Держкомрелігій на розгляд парламенту були внесені і інші проекти нової редакції Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», а саме: [проект № 4185](#) від

24.09.2003 р. (автор – Григорович Л.С.; проект не був підтриманий) та [проект № 5041](#)

від 28.01.2004 р. (автор – Стойко І.М.; проект було повернуто на доопрацювання та відкликано). Зазначені законопроекти містять низку прогресивних положень щодо релігійних прав іноземців в Україні, права релігійних організацій створювати навчальні заклади різних рівнів акредитації, права батьків на релігійне виховання дітей, створення консультативного органу при президенті України тощо, внесення яких потребує чинна редакція Закону. Однак при цьому ці проекти не були позбавлені і певних вад, які полягали у відсутності комплексного підходу до вирішення існуючих проблем та наявності випадків порушення принципів свободи совісті та відокремлення церкви і держави.

Інші законодавчі ініціативи у цій сфері пов'язані з удосконаленням або усуненням колізій і неточностей у чинній редакції Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації». Серед цих законопроектів є проект Закону про внесення доповнень до статті 7 Закону щодо термінів “конфесії” та “релігійні організації” [№ 2637](#) від 14.01.2003 р. (автор – Турчинов О.В.; проект не було підтримано), який був спрямований на усунення вживання різної термінології у правозастосовчій діяльності, зокрема, під час реалізації прав віруючих на відстрочку та звільнення від проходження військової служби згідно Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу».

Законопроект [№ 6235](#) від 07.10.2004 р. щодо державної підтримки добродійних закладів (автор – Бойко Ю.А.; проект не розглядався) пропонував зміни до частини четвертої ст. 5 Закону, які передбачали, що “державна не втручається у здійснювану в межах закону

діяльність релігійних організацій, але може надавати фінансову допомогу добродійним закладам, заснованим релігійними організаціями (притулки, інтернати, лікарні тощо)”.

Окремо слід зазначити про проект Закону про внесення змін та доповнень до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» щодо небезпечного психологічного впливу [№ 8397](#) від 02.11.2005 р. (автор – Співачук В.Л.; проект не був розглянутий). Законопроект містив низку положень про заборону діяльності тоталітарних сект та відповідальність за шкоду від небезпечного психологічного впливу членів тоталітарної релігійної секти, при цьому були надані дуже абстрактні визначення термінів “тоталітарна секта” та “небезпечний психологічний вплив”. Ця ініціатива отримала бурхливу негативну реакцію громадськості і на думку експертів містила у собі загрозу створення штучних перешкод для реалізації громадянами права на свободу совісті та віросповідання.

## 2. Вирішення земельних проблем

Проблема відновлення права релігійних організацій на постійне користування землею залишається не вирішеною з того часу, як з набуттям чинності нової редакції Земельного кодексу України № 2768-III від 25.10.2001 р. релігійні організації були позбавлені цього важливого для них права. Адже з втратою права на постійне землекористування релігійні організації на практиці не можуть скористатися податковою пільгою, яка встановлена для них частиною п'ятою ст. 12 Закону України «Про плату за землю» № 2535-XII від 03.07.1992 р. і передбачає звільнення релігійних організацій від плати за землю. Така ситуація призводить до того, що релігійні організації під час отримання земельної ділянки під будівництво, придбав чи орендує будівлю змушені укладати договори оренди земельних ділянок, суми яких переважно є чималими.

Поряд з проблемою неможливості отримати земельні ділянки у постійне користування релігійні організації позбавлені права набувати землю у власність, оскільки формулювання положень статті 82 Земельного кодексу України виключає надання такого права неприбутковим організаціям, передбачаючи надання земельних ділянок у власність юридичним особам лише для здійснення підприємницької діяльності.

Під час роботи Верховної Ради України четвертого скликання було здійснено кілька спроб вирішити проблеми відновлення права релігійних організацій на постійне землекористування та надання їм права одержувати земельні ділянки у власність, однак

кожна з цих законодавчих ініціатив з певних причин, переважно політичних, не отримала підтримку необхідної кількості народних депутатів. Так, обидві ці проблеми намагався вирішити Кабінет Міністрів України, запропонував до розгляду проект Закону про внесення змін до Земельного кодексу України [№ 4023](#) від 25.07.2003 р. Цей законопроект навіть було прийнято у першому читанні, але у другому читанні зазначена законодавча ініціатива не знайшла належної підтримки.

Чисельні спроби вирішити проблему постійного землекористування також не знаходили свого логічного завершення, не зважаючи на те, що відповідні законопроекти отримували позитивний висновок профільного комітету, а окремі з них приймалися депутатами у першому читанні. Серед поданих на розгляд Верховної Ради України четвертого скликання були такі законопроекти з цієї проблематики: [проект № 5354](#) від 02.04.2004 р. (автор – Чернівецький Л.М.);

[проект № 5354-1](#)

від 05.04.2004 р. та

[проект № 6287](#)

від 02.11.2004 р. (автор – Турчинов О.В.);

[проект № 8409](#)

від 03.11.2005 р. (автори – Стретович В.М., Білорус О.Г., Сухий Я.М. та інші). Останній законопроект через певне політичне протистояння навіть не було внесено до порядку денного двох останніх сесій роботи парламенту.

### **3. Проблема державної реєстрації релігійних організацій**

Окремим боєм для релігійних організацій стало ухвалення проекту Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [№ 2048](#) від 01.08.2002 р. (Закон України № 755-IV від 15.05.2003 р., автори – Хомутиннік В.Ю., Єхануров Ю.І.), який був ініційований Комітетом ВР з питань промислової політики і підприємництва. У цілому позитивний законопроект, який мав на меті запобігання фіктивному підприємництву шляхом створення Єдиного державного реєстру та введення нової процедури державної реєстрації суб'єктів господарської діяльності, обернувся великою проблемою для релігійних та інших неприбуткових організацій. У первісному тексті законопроекту зазначалось, що дія цього закону не поширюється на порядок державної реєстрації об'єднань громадян, однак через внесену народним депутатом Єхануровим Ю.І. поправку до другого читання сфера дії закону була поширена на всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми. Наслідком цього стало ускладнення порядку державної реєстрації релігійних організацій.

Отже, з 1 липня 2004 року, коли Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» набув чинності, виникла правова колізія між його нормами та положеннями базового Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» щодо порядку набуття релігійними організаціями статусу юридичної особи. Фактично з того моменту релігійні організації (як, до речі, і усі інші неприбуткові громадські і благодійні організації, профспілки та інші) змушені були проходити “подвійну” процедуру державної реєстрації – з початку у державному органі у справах релігій, а потім – у державного реєстратора, як і усі суб’єкти підприємницької діяльності.

Після цього власноруч створену проблему депутати запропонували вирішити двома шляхами: перший – закріпити існуючу процедуру “подвійну” державної реєстрації релігійних організацій через узгодження базового Закону про свободу совісті з новоухваленим Законом про державну реєстрацію юридичних осіб (законопроект [№ 7250](#)

від 25.03.2005 р., автори – Дубицький В.В., Єхануров Ю.І.); другий – усунути правову колізію між цими законодавчими актами та повернутися до раніше існуючої ситуації (законопроект [№ 4389-1](#)

від 03.06.2004 р., автор – Мусіяка В.Л.). Однак парламентарі вирішили піти третім шляхом – спочатку у першому читанні ухвалили законопроект № 4389-1, а потім в текст проекту до другого читання внесли правки, які здебільшого містив у собі законопроект № 7250, вилучив при цьому важливі положення щодо недопущення «подвійної» державної реєстрації релігійних організацій. Проект № 4389-1 був ухвалений депутатами у другому читанні в цілому як Закон 22 грудня 2005 року.

Проте, через не врахування позиції Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій по зазначеному питанню і з огляду на відповідні звернення релігійних і громадських організацій Президентом України 13 січня 2006 р. було накладено вето на Закон № 3274-IV (проект № 4389-1). При цьому, під час повторного розгляду цього законопроекту і врахування пропозицій Президента України депутати так і не запропонували положення, які б могли вирішити проблему “подвійної” реєстрації релігійних організацій, хоча у остаточній редакції цього Закону, схваленого 16.03.2006 р., відповідні механізми було запроваджено щодо громадських і благодійних організацій.

Таким чином, питання спрощення порядку набуття релігійними організаціями статусу юридичної особи полягає здебільшого не в удосконаленні норм базового Закону про свободу совісті, а саме в розробці та ухваленні поправок до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», які повинні усунути необхідність «подвійної» державної реєстрації релігійних організацій і передбачати при цьому механізм внесення відомостей про них до Єдиного державного

реєстру юридичних осіб (подібно, як це було зроблено для інших об'єднань громадян).

#### **4. Питання заснування релігійними організаціями навчальних закладів**

Останнім часом широко обговорюється необхідність вирішення питання про надання релігійним організаціям права на створення навчальних закладів різних форм і рівнів акредитації. Це обумовлено необхідністю забезпечити право віруючих батьків надавати своїм дітям релігійне виховання, яке закріплено у ст. 18 Міжнародного Пакту про громадянські і політичні права. У таких умовах не порушується конституційний принцип відділення “школи від церкви”, а батьки можуть вільно обирати для своїх дітей навчальний заклад відповідно до власного світогляду і віросповідання, в якому поряд з дотриманням державних стандартів освіти викладаються релігійні і морально-виховні дисципліни.

Не зважаючи на широке громадське обговорення цього питання на кількість законодавчих ініціатив це не вплинуло. У Верховній Раді України IV скликання було зареєстровано лише один законопроект із даної проблематики ( [проект № 8002](#) від 18.07.2005 р., автор – Бойко Ю.А.). При цьому, цей законопроект пропонував внести відповідні зміни до статей 6 і 11 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» та до окремих положень Закону України «Про освіту», що мали на меті закріпити за релігійними організаціями право засновувати загальноосвітні школи.

Однак зазначений законопроект не був внесений на розгляд Верховної Ради України, а інших законодавчих ініціатив, які моли б більш ґрунтовно підійти до вирішення цього питання зареєстровано не було.

#### **5. Про загальний військовий обов'язок і військову службу**

У цьому році було ухвалено нову редакцію Закону України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» № 3597-IV від 04.04.2006 р. (законопроект [№ 8047](#) від 29.08.2005 р., автор – Кабінет Міністрів України). У цей Закон було внесено нові положення щодо відстрочки від призову на строкову військову службу священнослужителів і призовників, які навчаються у середніх або вищих духовних навчальних закладах з денною формою навчання, а також щодо звільнення від

проходження зборів священнослужителів.

Слід відзначити, що зазначені зміни відрізняються від попередньої редакції Закону відсутністю терміну “конфесія”, через який у минулому виникало багато проблем під час реалізації цих положень на практиці. Крім того, положення право на відстрочку від призову та право на звільнення від зборів були більш чітко сформульовані, а для їх застосування у певних випадках було введено додаткові умови.

В цілому нові положення Закону «Про загальний військовий обов’язок і військову службу» у сфері релігійних прав можна оцінити позитивно, оскільки в законопроекті № 8047 були узагальнені інші законодавчі ініціативи, які були спрямовані на вирішення проблем у цій сфері. Серед таких законопроектів можна назвати: [проект № 2094](#) від 23.08.2002 р. (автори - Черновецький Л.М., Турчинов О.В., Онопенко В.В.), який не було підтримано, та [проект № 4119](#) від 17.12.2003 р. (автори - Турчинов О.В., Таран-Терен В.В.), який не вносився на розгляд парламенту.

## **6. Про податкові пільги, гуманітарну допомогу та фінансування релігійних організацій**

Під час роботи Верховної Ради України четвертого скликання було зареєстровано низку законопроектів, які стосувались питань діяльності релігійних організацій: щодо пільгового оподаткування, створення умов для соціального служіння і доброчинності тощо.

Законопроект [№ 5441](#) від 22.04.2004 р. (автори – Стретович В.М., Турчинов О.В.; проект не розглядався) був спрямований на усунення правової колізії між положеннями абзацу п’ятого статті 1 Закону України «Про гуманітарну допомогу» та абзацу першого підпункту 5.1.21 статті 5 Закону України «Про податок на додану вартість», шляхом внесення змін до останнього Закону. Пропонувалось включити релігійні організації до переліку юридичних осіб, операції яких по наданню благодійної допомоги з метою її використання безпосередньо у благодійницьких цілях звільняються від податку на додану вартість.



Було внесено також низку законопроектів щодо впорядкування порядку отримання гуманітарної допомоги, серед яких можна виділити [проект № 8023](#) від 15.08.2005 р. (автор – Цибенко П.С.; проект не розглядався) щодо тимчасового зберігання гуманітарної допомоги на складах отримувачів. Однак вирішення проблем у цій сфері потребує системних і комплексних змін до Митного кодексу України, які б могли врахувати неприбутковий і соціально корисний характер діяльності релігійних організацій і забезпечити відповідні умови для її розвитку. Нажаль, через існуючі на сьогодні обтяжливі умови щодо отримання і тимчасового зберігання на складах гуманітарної допомоги багато релігійних організацій останнім часом були змушені припинити роботу по цьому напрямку.

Спробою вирішити існуючі проблеми соціального забезпечення священнослужителів став проект Закону про внесення змін до законів України «Про пенсійне забезпечення» та «Про свободу совісті та релігійні організації» щодо трудової пенсії працівникам релігійних організацій [№ 3436](#) від 23.04.2003 р. (автор – Кафарський В.І.). Законопроектом пропонувалось внести зміни до законодавства про пенсійне забезпечення, якими передбачити надання права на отримання трудової пенсії особам, які посідали виборну або за призначенням посаду священнослужителів та церковнослужителів, і не підлягали соціальному страхуванню до прийняття Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації». Однак через невисоку якість запропонованих змін і відсутність відповідних правових механізмів їх реалізації цей проект було повернуто на доопрацювання та відкликано.

Також до парламенту було внесено проект Закону України «Про фінансування державою релігійних громад» [№ 6051](#) від 21.08.2004 р. (автор – Чернівецький Л.М.; проект не розглядався). Даний законопроект пропонував фінансування державою релігійних громад, парафіяни яких під час богослужінь творять молитву за здоров'я та християнське милосердя Президента України та інших посадовців, за український народ, тощо. При цьому ця ініціатива не містила жодних механізмів її реалізації та належного фінансово-економічного обґрунтування, а тому, як зазначали експерти, має здебільшого популістський характер.

## **7. Постанови щодо міжконфесійних конфліктів**

Варто окремо згадати про активність деяких депутатів у сфері вирішення міжконфесійних конфліктів. Однак у переважній більшості випадків ці питання набували надмірної політизації у стінах парламенту та перетворювались на спроби заробити політичні дивіденди та підтримку у певних релігійних групах.



Про це, зокрема, свідчить бурхливий розгляд депутатами проекту постанови щодо конфліктної ситуації між двома православними громадами у місті Острог Рівненської області [№ 8352](#) від 31.10.2005 р. «Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування фактів порушення права громадян на свободу совісті у Рівненській області» (автори – Сулковський П.Г., Макеєнко В.В., Римарук О.І., Кальніченко І.В., Самофалов Г.Г.).

Окрім зазначеного проекту постанови, по цьому питанню також було внесено і інші: [проєкт № 8353](#) від 31.10.2005 р. (автори – Сулковський П.Г. та інші); [проєкт № 8353/П](#) від 01.11.2005 р. (автори – Олексіюк С.С., Ширко Ю.В.); [проєкт № 8469](#) від 17.11.2005 р. (автори – Ширко Ю.В., Шевчук С.В.) та [проєкт №8469/П](#) від 28.11.2005 р. (автори – Кухарчук М.А., Сухий Я.М., Прошкуратова Т.С.).

Твердження про значну політизацію розгляду питань у сфері релігії у Верховній Раді України підтверджує той факт, що питання про розгляд проекту постанови [№ 8578](#) від 21.12.2005 р. «Про звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування фактів порушення права громадян на свободу совісті» (автори – Поліщук К.А., Кухарчук М.А., Сулковський П.Г.) одинадцять разів ставилось на голосування депутатів протягом одного засідання! При цьому остання редакція документу зберегла рекомендацію про звільнення губернатора Рівненської області, що є суто політичною складовою цього міжконфесійного конфлікту.

Окрім вищезгаданого, з метою вирішення міжконфесійних конфліктів також було внесено проєкт постанови «Про недопущення розпалювання релігійної ворожнечі та застосування сили у міжрелігійних стосунках» [№ 2212](#) від 19.09.2002 р. (автор – Мовчан П.М.; проєкт не був розглянутий), а також було направлено кілька депутатських запитів – [проєкт № 8300](#) від 19.10.2005 р. (автори - Сімонов В.Д., Пустовойтенко В.П., Карнаух М.В.) з приводу загострення міжконфесійних конфліктів у селі Рохманів Шумського району і селі Стінка Буцацького району Тернопільського області та [проєкт № 8378](#) від 02.11.2005 р. (автор - Сулковський П.Г.) щодо порушення прав віруючих села Дорогобуж Гошанського району Рівненської області.

## Висновки

Підсумовуючі законодавчу роботу Верховної Ради України четвертого скликання на протязі 2002 – 2006 років, слід зауважити, що помітною відчувається відсутність в українському парламенті чіткої концепції щодо гармонізації державно-конфесійних відносин та розуміння потреб релігійної свободи. Враховуючи незначне оновлення політичних сил у Верховній Раді України п'ятого скликання, розгляд питань у сфері релігії знову може набувати надмірної політизації, що в свою чергу буде створювати напругу у суспільстві.

Тому важливою передумовою для розгляду у парламенті нових законів у сфері свободи віросповідання та діяльності релігійних організацій є налагодження реального діалогу між представниками законодавчої влади та релігійними конфесіями, зокрема, Всеукраїнською Радою Церков і релігійних організацій, а також забезпечення дотримання принципу верховенства права у правозастосовчій діяльності судів та органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

*Інститут релігійної свободи*

[www.irs.in.ua](http://www.irs.in.ua)